

公共政策的回应性评估

——以厦门保障性住房政策为例

刘永良

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 2006年以来,厦门市不断推进保障性社会住房政策,并被相关部门誉为“厦门蓝本”。从政策评估的回应性标准的角度来看,该项政策是一项以公众利益为出发点的民本政策,但目前也存在保障性住房的供给结构和需求结构的不对称等问题。通过重视均分选择原则和公共服务的市场化可以最大限度地避免上述问题的出现。

[关键词] 政策评估; 回应性; 个案

[中图分类号] F294

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-1190-(2009)08-0008-02

2006年以来,厦门市借鉴新加坡公共组屋的经验不断推进保障性社会住房政策,并取得很好的成效,被相关部门誉为“厦门蓝本”。厦门市保障性住房体系原本由经济适用房、社会保障性租赁房、廉租房、安置房组成,住房保障对象主要是低收入阶层。为解决住房保障夹心层问题,自2008年8月以来,厦门市又推出针对中下阶层的保障性商品房,自此厦门市形成由保障性商品房、经济适用房、社会保障性租赁房三部分组成的有机住房保障体系,力图与商品房体系实现无缝衔接,一起形成面向全体市民的住房体系。

一、回应性评估理论简介

回应性是政策评估的重要标准,这一标准的特殊性在于它本身就是事实判断与价值判断的统一。一方面,通过对政策对象回应性的分析会使政策评估主体对政策效果进行直观的测量、描述和判断,从而进一步了解政策效果成功与否。另一方面,回应性评估的对象是社会公众,对其的分析与研究必定可以了解到相应群体对政策的满意度,并进一步认识其需求、偏好和价值观,并最终以此为对政策进行价值判断。综合分析国内外学者的观点,本人认为政策回应性评估有狭义与广义的区别。狭义的回应性指回应度,以国内学者陈振明为代表,他认为回应度“指政策实施后对特定团体需求的满足程度。以政策回应度为评

估标准,其目的是从整体上衡量政策对社会的宏观影响。一项政策,只要政策对象认为满足了自己的利益要求,焕发出较高的热情和积极性来促进社会进步,政策的回应度就高;反之,政策的回应度就低。”他把回应度作为政策对象对公共政策的满意度的重要体现,并把它作为衡量政策的优劣与成功与否的标准之一。广义的回应性是以美国学者威廉·N·邓恩为代表,他认为,“政策评估的回应性是指‘政策运行结果是否符合特定集团的需要、偏好或价值观的程度’。”实际上,回应性提出了一个现实问题:效益、效率、充分性和平等标准是否真的反映了特定的群体的需要、偏好和价值观”。我们可以看出这里的政策回应性的直观说明性指标是与美国政党和政府常用的民意测验有很强的一致性。在美国,民意测评是被用来表达公众对政策、政党或政府行为的重要手段和途径。本文分析采用的是邓恩的观点,即从广义的回应性标准论述政策过程出现偏差的原因。

二、回应性评估视角:保障性住房政策的得与失

1. 保障性住房政策是一项以公众利益为出发点的民本政策。政策回应的主体是以政策的直接指向群体或利益相关者为主的。对于政策效果的好坏,这一群体是最有发言权的,并且其回应内容也最具说服力。因此,从政策评估回应

性的角度可以客观而全面的分析政策效果。根据有关部门实地调查和群众走访可知,民众对于住房保障政策绝大部分还是持支持和赞成的态度。从对基层政府官员的访谈中,我们也得知基层官员对该项政策的推行也是总体上表示支持的。因此,可以说厦门保障性住房政策是为解决住房这一民生问题的而推出的利民政策,其推行效果得到相关群体,特别是中下层弱势群体的认可。“政策实质突出保障性——确保住房提供给需要救济的困难家庭。”“社会保障性租赁房的租金补贴与家庭收入直接挂钩,使收入越低、住房越困难的家庭得到优先保障和更高的补贴。制度上突出雪中送炭的保障特征。”

2. 保障性住房政策在实施过程中仍存在诸多问题。首先,对于政府部门而言,存在住房结构的“比重倒挂”及财政资金问题。政策在执行过程中由于诸多不可预见的外在因素,使得出于信息不对称状态中的政府不能及时有效的调整,此时就必须借助政策相关利益群体加以反馈。按照厦门市最初的设定,政府提供的保障性租赁房约占20%,保障性的经济适用房约占80%。而在实际的申请和分配中发现,只有10%的人选择了保障性经济适用房,90%的人都选择了保障性租赁房。这一现象也加重了政府在财政方面的负担:由于政府财政在很大一部分是由土地出让金组成。推行保障性商品房由政府规划地面,不仅仅使政府财政减少收入来源,“比重倒挂”现

[作者简介] 刘永良(1985-)男,河南商丘人,厦门大学公共事务学院公共管理系2008级硕士研究生。

象也会加大政府的前期投入成本,延长回收周期,并增大监管成本。因为,保障性商品房和经济适用房政府收回投入的周期较短,而社会保障性租赁房政府补贴 70%,审核监管成本也很高。

其次,对金融危机背景下的房地产市场而言,存在部分分流的问题。无论是因为政策本身的牵涉范围广泛还是政策执行后产生的附加效果,政策都将影响到与其直接相关的指向群体以外的社会阶层或社会领域的利益,这些都是在政策形成过程中难以预见的。当前由于受美国金融危机等外在因素的影响,2007年一直高涨的房价逐渐下跌,房地产市场也日渐低迷。而政府在这时推出保障性商品房虽然仍是出于民生的需要,但从效率的角度讲,保障性住房的建设,一定会分流部分原先只能购买商品房的购房者,减少需求。在房地产市场已经低迷的状况下,各地开发商已经动用强大的力量展开公关,希望政府出面扶持楼市。从报道看来,大建保障性住房的政策,已经受到来自开发商的质疑和反对,厦门市政府只有顶住来自开发商的巨大压力,并克服自身利益驱动,才能建保障性房与开发商形成竞争。

三、完善保障性住房政策的路径选择

1. 以需定产:充分重视政策对象回应。17世纪英国政治思想家哈林顿在其著作《大洋国》中提出政策制定的“均分与选择”原则,并指出“国家的奥秘就在于均分和选择”。也就是说决策的制定者负责均衡各方利益制定若干具体方案,政策对象则负责最终方案的选择。该原则是以利益分析为基点,以参与式的辩论与决定为路径选择,探索保证法律或决策公平性合理性。它要求政策制定者决策前充分了解社会需求,并强化了公众参与的重要性。保障性住房体系供给结构与需求结构不协调的状况从根本上是由于政策决策前没有能在全市范围内做好实地调研,没能客观判断政策对象的对保障性住房需求层次和真实偏好。因此,为了避免出现供求错位的情况,必须在充分调研的基础上确定建保障性住房的地点、对象、位置、价格区

位等因素,并坚持为民某福利,而非增加财政收入的原则,尽量将住房建在城区,以降低居民生活和工作成本。对此,厦门集美大学房地产发展研究所所长李友华认为改变以前先设定供应比例再接受居民申请的程序,可采取“订单式”的现支现付生产模式,即先申请、后建设的方法,以需定产,分类供应,以实现供求的短时期内动态平衡。以此最大限度避免政府“好事没办好,好心没好报”的尴尬。

2. 政策调控:通过政策杠杆调节公众对不同层次保障性住房的需求偏好。“均分与选择”原则注重决策过程中的政府主导与公众参与的相互协调。“基于利益相关者和参政能力的提高,广大的公众群体要求参与的过程中提供决策所需信息和表达好恶、诉求外,公众还应通过对公共决策权的分享而对公共决策方案进行抉择进而促进公共决策的公平与公正。”因此保障性住房政策应通过政策调控,鼓励民众充分参与政策制定,保障性住房体系的结构安排也必须充分反应民众的需求偏好。“科学确定住房保障的广度和深度。合理的保障广度即适度的保障应该是:既要防止住房保障覆盖人群过少,无法有效解决低收入人群的住房问题;又要防止住房保障范围过广,导致财政负担增加,影响住房市场的正常运作和市场机制的基础作用的发挥。”而解决上述问题的根本思路在于通过政策调整。面对比重倒挂的现象,可以通过政策调整三者的准入条件,在保证政策对象基本生活保障的前提下,适度放宽或加紧申请条件,引导公众的需求偏好。对于保障性租赁房,一定要严格审核,使其真正的用于保障厦门最底层民众的住房需求,并定期审核准入条件;对于经济适用房和保障性商品房,虽然当前对经济适用房贷款厦门已经允许申请者按揭贷款,但调查显示,目前仍有相当一部分符合条件的民众买不起房,仍然需要进一步实行金融优惠政策。同时,扩大对象,把农民工和大学生群体尽快纳入政策范围。虽然早在2007年10月,厦门市政府就表示要把农民工和毕业大学生群体纳入政策范围,但至今仍然没有相应的政策出台。此外,还可以考虑适度放宽政策,调高年收入限制。

3. 体系优化:优化以廉租房为基础的保障性住房政策体系。保障性住房政

策应该是一个完整的体系,而廉租房政策是支撑整个政策体系的基础。住房保障应以廉租住房为核心,满足城镇低收入群体的基本住房需求,同时不断完善经济适用房和保障性商品房政策,实现三者的有机协调和住房保障的全面覆盖。廉租房有以下优点:首先,廉租房由政府提供租金全免和差额补贴,可以与住房支付能力极低的需求相匹配,决定了其应作为住房保障的主要实现形式。其次,住房保障制度保障的是居住权而不是产权,即首要解决的是有房住的问题,廉租房居民拥有的也只是居住权,主要是通过租赁方式实现。“廉租房”产权归国家所有,可以流动,满足更多人的需要。整个保障性住房体系得以优化还需要强有力的财政支持,中央财政应是廉租房建设资金的主要提供者,而厦门市应该是保障性商品房、经济适用房建设资金的主要提供者。“从国际经验看,救助性保障的提供者主要是中央则政,援助性保障的提供者主要是地方政府。”由于目前中央的财政能力有限,为达到基本满足应保尽保的住房保障目标,政府可以采取长期反租、财政补贴等方式,吸引社会资本,实现保障性住房资金筹集的多元化。

[参考文献]

- [1] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003:472.
- [2] [美]威廉·N·邓恩.公共政策分析导论(第二版)[M].谢明等译,北京:中国人民大学出版社,2001:312.
- [3] 方和荣.厦门市社会保障性住房制度的创新[J].上海房地,2007(8):17—18.
- [4] [英]詹姆斯·哈林顿.大洋国[M].北京:商务印书馆,1983:23.
- [5] 刘翔,腾芳.分配与分享——“均分与选择”原则对于城市建设政策决策的公众参与的借鉴意义[J].学术论坛,2008(2):64.
- [6] 方和荣.建立健全厦门市社会保障性住房制度的探讨[J].中国城市经济,2008(2):25.
- [7] 秦虹.廉租房是住房保障政策体系的基础[J].中国金融,2007,(18):61.